

PLANEACIÓN Y MODELO URBANO: EL CASO DE CANCÚN, QUINTANA ROO

*Juan Roberto Calderón Maya¹
María Estela Orozco Hernández²*

Resumen

En un contexto de reestructuración de la economía global, el modelo de urbanización urbano de Cancún, responde a la ausencia histórica de mecanismos de planificación y ordenación urbana, lo que se expresa en la obsolescencia y deficiencia de los servicios públicos, en el envejecimiento de la infraestructura y el equipamiento turístico, escasa renovación urbana, limitadas opciones recreativas, especulación inmobiliaria en áreas de reserva, pero sobre todo por la afectación irreversible de los ecosistemas naturales. El desorden urbano y el deterioro ambiental conforman un círculo vicioso que exige mayor intervención del Estado para impedir la multiplicación de los desequilibrios e incide negativamente en el desempeño de la actividad turística, disminuye la eficacia económica y reduce la rentabilidad de las inversiones. El objetivo del presente trabajo, es analizar la normatividad en materia de desarrollo urbano y protección al ambiente, así como su aplicación en distintas etapas de gestión urbana de la ciudad en estudio.

Palabras clave: Deterioro ambiental, Urbanización, Ordenación urbana

Abstract

In a context of economic restructuring overall, the urbanization model of Cancun, responds to the absence historical planning and urban management mechanisms, which is expressed in obsolescence and inadequacy of public services, in the ageing infrastructure and tourism equipment, little urban renewal, limited recreational options, speculation in areas of reserve, but specially by irreversible illness of the natural ecosystems. Urban disorder and environmental deterioration form a vicious cycle requiring more state intervention to prevent the multiplication of the imbalances and adversely affects the performance of tourism, reduces economic efficiency and the return on investment. The objective of this paper is to analyze the norms as for urban development and environmental protection, as well as its application at different stages of urban management study.

Key Words: Enviromental Deterioration, Urbanization, Urban Planning

¹ Estudiante del Programa de Doctorado de Urbanismo de la UAEM. Correo electrónico jrcmfapur@hotmail.com

² Profesora-Investigadora de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la UAEM. Correo electronico. eorozcoh61@hotmail.com

I. Introducción

Cancún nace como un centro turístico fuertemente centralizado por el gobierno federal. En 1968 Díaz Ordaz encomienda al Banco de México un Plan Nacional de Turismo. En 1969 se crea el Fondo de Infraestructura Turística (INFRATUR) para estudiar los lugares de impulso turístico, las áreas seleccionadas, fueron Quintana roo e Ixtapa Zihuatanejo.

En el año de 1972 se realiza la adquisición del terreno para edificar el Hotel Maya Caribe, en 1986 el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), dependiente de la Secretaría de Turismo, era propietario de casi todos los espacios públicos de la ciudad de Cancún, y se hacía cargo del mantenimiento de muchos servicios. FONATUR, en ese tiempo, era un poder paralelo al Ayuntamiento.

En muchos aspectos su poder era superior al de las autoridades municipales porque tenía potestades para definir usos de suelo y la de brindar autorizaciones de construcción en los terrenos de su jurisdicción. Ahora, la administración municipal es la que ejerce tales funciones. El objetivo del presente estudio, es analizar la normatividad en materia de desarrollo urbano y protección al ambiente, así como su aplicación en distintas etapas de gestión urbana de la ciudad en estudio.

II. Materiales y Métodos

Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación que se realiza en el primer semestre del Doctorado en Urbanismo de la Universidad Autónoma del Estado de México, el cual se encuentra en la primera fase con la definición y ajuste conceptual del protocolo, **razón por la cual en este momento es un estudio de tipo “descriptivo”**. Las técnicas utilizadas para la recopilación de información son fuentes oficiales (censos generales, conteos de población, planes de desarrollo municipal, decretos, fuentes hemerográficas y literatura especializada).

III. Resultados y Discusión

III.1 Normatividad en materia de Desarrollo Urbano y Protección al Ambiente

Una vez identificados los instrumentos que conforman el marco jurídico normativo en materia de planeación y protección al ambiente que rigen actualmente el desarrollo urbano de Cancún, se agruparon de la siguiente forma (ver Tabla no. 1).

Tabla No. 1: Normatividad en materia de desarrollo urbano y protección al ambiente

Ámbito	Ordenamiento normativo-jurídico
	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
	Ley General de los Asentamientos Humanos
	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
	Ley Agraria
	Ley de Vías Generales de Comunicación
	Ley General de Desarrollo Social
Federal	Ley General de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal
	Ley de Vivienda
	Ley General de Protección Civil
	Ley de Expropiación
	Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas
	Ley de Planeación
	Ley General para la prevención y Gestión de los Residuos
	Constitución Política del estado Libre y Soberano de Quintana Roo
	Ley de los municipios
	Ley Orgánica de Planeación
	Ley de los Asentamientos Humanos
	Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
	Ley de Expropiación
	Ley de Catastro
	Ley del Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la propiedad
Estatad	Ley Orgánica de Planeación
	Ley de Consejo Estatal de Población
	Ley de Obras Públicas
	Ley de Agua Potable y Alcantarillado
	Ley de Transparencia
	Ley de Transporte
	Ley de Fraccionamientos
	Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras
	Ley de Protección, Conservación y Restauración del Patrimonio Histórico, cultural y artístico
	Ley de Turismo
	Bando de Policía y Buen Gobierno
	Plan Director de Desarrollo Urbano
	Plan Estratégico Cancún 2030
Municipal	Reglamento Interno del IMPLAN Cancún, Benito Juárez
	Reglamento de Construcción
	Reglamento de Ecología y Gestión Ambiental
	Reglamento para la Prestación del Servicio Público de Recolección, Transporte, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos

Quivera 2009-2

Reglamento de Atención al Turista

Reglamento del Consejo de Desarrollo Económico

Reglamento de Protección para la Fauna Silvestre y Exótica

Reglamento del Fondo Municipal para la Atención de Desastres Naturales

Reglamento para la Prestación del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros en Autobuses en Ruta Establecida

Reglamento del Sistema Municipal de Protección Civil

Reglamento de Integración y Funcionamiento de los Comités de Vecinos

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto de Planeación de Desarrollo Urbano (IMPLAN), Municipio de Benito Juárez, 2009.

Una vez presentada la tabla anterior, se hace un análisis sobre la normatividad vigente en materia de desarrollo urbano y protección al ambiente con el fin de establecer las competencias en los diferentes ámbitos de gobierno, así como las incongruencias entre estos ordenamientos normativo-jurídicos. Se inicia desde el ámbito federal hasta el municipal

Con relación al ámbito federal, el ordenamiento más representativo es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) que define al ordenamiento ecológico **en su fracción XXIII de su artículo 3º, como “el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular e inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección al medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos”.** Para el caso de Cancún y en general del municipio de Benito Juárez, se aprobó en cabildo y publicó (el 21 de julio del año 2005) en el periódico oficial del Estado, el Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL), con lo que se da cumplimiento a la norma, sin embargo no se da seguimiento y evaluación a los resultados de actividades y acciones derivadas de la ejecución de este instrumento de planeación ambiental.

Adicionalmente, con la publicación del POEL del municipio de Benito Juárez, quedaron derogados los dos Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POET) anteriores que tenían incidencia en el municipio: el POET del sistema Lagunar Nichupté de fecha 30 de noviembre de 1994, y la parte proporcional que corresponde del POET del corredor Cancún-Tulum, de fecha 16 de noviembre de 2001. Es importante destacar que el POEL de Benito Juárez fue el primero en el país de carácter local que incluía todo el territorio del municipio y no sólo el centro de población.

Tradicionalmente en México, los instrumentos de planeación urbana y de medio ambiente, se han desarrollado e implementado en forma separada, generando conflictos de competencia y muchas confusiones entre los tres ámbitos de gobierno, así como una situación de incertidumbre jurídica para la inversión privada, y poca eficacia en la aplicación de los programas de desarrollo regional. Existen facultades que otorga la LGEEPA a los gobiernos locales para que a través del ordenamiento ecológico se puedan instrumentar las políticas locales tanto urbanas como ambientales, en forma congruente y con visión de largo plazo.

Es así que el artículo 32 de la LGEEPA señala que los gobiernos locales podrán someter sus planes tanto de desarrollo urbano como el POET, al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. En este punto se establece la pertinencia de que los tres niveles de gobierno realicen esta evaluación. Es importante señalar que una vez obtenida la autorización desde el punto de vista de impacto ambiental, las obras o actividades previstas en los programas de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico, requerirán únicamente la presentación ante la autoridad competente de un informe preventivo para su evaluación, en lugar de una manifestación de impacto ambiental en forma. Esto también generaría una mayor certeza jurídica para la inversión privada en el desarrollo urbano, así como una disminución de trámites y de costos muy importante.

Otro hecho que resulta también particularmente importante subrayar es que tanto en Cancún como en el municipio de Benito Juárez, se han realizados intentos aislados por impulsar un proceso de planeación que promueva la participación social corresponsable y con pleno rigor metodológico. Es así que en noviembre del año 2005, en cumplimiento a lo señalado en el reglamento de la LGEEPA, el gobierno municipal, el gobierno estatal y el gobierno federal celebraron un convenio de coordinación para la implementación de una bitácora ambiental, la cuál tendría por objeto lo siguiente:

1. Compilar e integrar sistemáticamente la información actualizada que se requiera para la ejecución, seguimiento y evaluación del POET.
2. Ser instrumento para evaluación del cumplimiento de los compromisos asumidos entre los tres niveles de gobierno, así como del cumplimiento y efectividad de las políticas y los criterios ecológicos del programa.
3. Permitir el acceso de cualquier persona a la información del proceso de ordenamiento ecológico, y
4. Promover la participación corresponsable en la vigilancia del proceso de ordenamiento ecológico.

En síntesis, este era un instrumento cuya función era llevar un registro sistemático y transparente del proceso de ordenamiento ecológico, dando certidumbre jurídica y transparencia a la gestión pública de los tres órdenes de gobierno y a la inversión privada, para promover el desarrollo urbano sustentable, no ha cumplido hasta el momento los objetivos o no se ha reflejado sobre la planeación del actual modelo urbano de Cancún. Aun cuando este proceso parece sencillo a simple vista, ha costado esfuerzo llevarlo a cabo, ya que se han autorizado cambios de uso de suelo en forma indiscriminada, poniendo en riesgo la viabilidad económica y ambiental de un destino turístico de altura como es Cancún, y vulnerando cualquier norma tanto en materia de desarrollo urbano como ambiental. Es así que es necesario, a través de la normativa en sus tres ámbitos de gobierno, revisar en forma minuciosa cada cambio de uso de suelo otorgado, para evitar comprometer el desarrollo sustentable local.

Por otra parte, también el ordenamiento citado previa la conformación de un comité de ordenamiento ecológico que estaría integrado por dos órganos: un órgano ejecutivo responsable de la toma de decisiones donde participan los tres órdenes de gobierno, y un órgano técnico responsable de los estudios y análisis técnicos. Al respecto cabe señalar que el Comité ya está conformado, pero no existe evidencia del seguimiento al cumplimiento del programa publicado.

Con lo anterior, queda expuesta la ausencia de convenios de coordinación para lograr la definición clara de competencias entre los tres órdenes de gobierno, que constituyan la base para desarrollar un trabajo conjunto en la explotación racional de recursos naturales y el medio ambiente. Asimismo es necesaria la participación social corresponsable de todos los sectores durante el proceso de actualización del marco jurídico normativo que oriente el desarrollo urbano de Cancún, los cuáles son elementos indispensables para su instrumentación y aplicación correcta.

Como parte de este análisis jurídico normativo en materia de desarrollo urbano y protección al medio ambiente, también se trata de resaltar lo logros y aciertos en la materia, como es el caso de que a más de una década de aprobada la LGEEPA, en el caso del municipio de Benito Juárez (Cancún), es el primer programa de ordenamiento local publicado. Lo que también pone de manifiesto que a través de una gestión publica local se puede impulsar el desarrollo regional sustentable, haciendo las sinergias necesarias entre los gobiernos y la sociedad civil para lograrlo.

En el mismo ámbito local y como parte de la política de desarrollo urbano de Cancún, se aprobó en sesión de cabildo del 28 de Junio de 2001, la creación del Instituto de Planeación de Desarrollo Urbano (IMPLAN), buscando la recuperación de la ciudad, dando también particular atención al enorme rezago que enfrentamos en materia de planeación, y al mismo tiempo implementar el crecimiento ordenado y futuro de nuestra ciudad. Se dotó al IMPLAN como órgano descentralizado de la administración municipal para que a través del mismo se pueda llevar a cabo el proceso de planeación de la ciudad, sin estar sujeto a los cambios de las administraciones o bien a requerimientos personales del presidente municipal en turno. Entre las funciones del IMPLAN esta la actualización y realización de los distintos planes y programas de desarrollo urbano y medio ambiente, entre los que están: el plan director de la ciudad y zona hotelera, el programa parcial del centro urbano sur de Bonfil y de malecón Cancún, los programas parciales del corredor Cancún-aeropuerto, el programa parcial de Bonfil poniente y el programa parcial intermunicipal isla mujeres-Benito Juárez. Adicionalmente se están elaborando los proyectos de imagen urbana de puerto Morelos, puerto Juárez y el reglamento de imagen urbana del municipio, con el apoyo de las instituciones y las asociaciones de profesionistas y de la sociedad civil en su conjunto.

Para finalizar este primer acercamiento al análisis descriptivo del marco jurídico normativo sobre la protección al ambiente en el ámbito local, el caso más representativo de deterioro ambiental, lo representa la severa contaminación que caracteriza actualmente el Sistema Lagunar Nichupté, localizado entre la zona hotelera y la zona urbana de Cancún. Este sistema conocido como Manglares de Nichupté, se conforma por una importante diversidad de ecosistemas acuáticos y terrestres, incluyendo selva baja caducifolia, manglar, tular y petenes, en la que además se encuentran cuerpos de aguas nacionales como las lagunas del Amor y el Río Inglés, así como diversos manantiales, por lo que es necesario su protección de manera integral y permanente, a fin de garantizar la continuidad de los procesos ecológicos que se desarrollan en la misma; por lo anterior, el 26 de Febrero de 2008, se publicó el decreto por el que se declara a esta zona, como Área Natural Protegida, con la categoría de área de protección de flora y fauna, la región conocida como

Manglares de Nichupté, localizada en Cancún como parte del Municipio de Benito Juárez (DOF, 2008)

III.2. El modelo urbano de Cancún, Quintana Roo

La ciudad de Cancún, está situada a 380 km de la ciudad de Chetumal, capital del Estado de Quintana Roo que fue asiento de los itzaes que llegaron del sur de la entidad. Los vestigios de la grandeza de este grupo étnico, se encuentran en la fortaleza de Tulúm, la Ciudad de Cobá y Kohunlich, entre otros.

En la década de los sesenta, diversos estudios y diagnósticos de la realidad turística mundial y del país, revelaron la importancia del turismo como fuente de divisas, de sus efectos concretos en la creación de empleos y de su impacto en el desarrollo económico de las regiones. Como se carecía de una política turística de largo plazo y no operaban instrumentos financieros de fomento a este sector, una de las prioridades del gobierno mexicano fue fortalecer los destinos existentes (Acapulco, Mazatlán, Puerto Vallarta, Zihuatanejo y Cozumel), diversificar la oferta turística y buscar otras posibilidades, a través de la construcción de ciudades turísticas integrales, como lo fue el caso de Cancún.

Por lo anterior, en el año de 1968, el presidente Gustavo Díaz Ordaz encargó al Banco de México, la elaboración e instrumentación del Plan Nacional de Turismo (PNT). Ese plan tenía el objetivo de contribuir al crecimiento del Producto Nacional y al equilibrio en la balanza de pagos que, en aquellos tiempos, se financiaban con excesivos créditos del exterior, mismo que incrementaron la deuda externa en el país. El PNT debía generar oportunidades de inversión para el sector privado, crear empleos, alcanzar la autodeterminación y la comercialización de la oferta turística nacional en el exterior y lograr la autonomía tecnológica en los servicios turísticos, entre otras cosas. Por aquellos tiempos Quintana Roo apenas tenía poco más de 40,000 habitantes, concentrados en Chetumal, Cozumel e Isla Mujeres. Los censos de aquella época no le daban importancia a la isla de Cancún, habitada sólo durante algunas temporadas del año. La estrategia del PNT se encaminó a la consecución de su principal objetivo que era el de consolidar el papel estratégico del turismo en el desarrollo económico, para incorporarlo al proyecto nacional como un sector de exportación de primer orden.

Hace apenas cuatro décadas, Cancún era una isla desierta y pocos sabían de su existencia. Ubicada en la región geográfica más abandonada, desde el punto de vista de infraestructura y servicios básicos, de la península de Yucatán en la zona del Caribe, se conformaba por una duna en forma de siete, con algunos tramos apenas de 20 metros de ancho, separada de tierra firme por dos estrechos canales que conectaban al mar con un amplio sistema de lagunas. La rívera estaba constituida por ciénagas pantanosas y en general rodeadas de manglares, selva virgen y playas inexploradas. Su denominación exacta, incluso en algunos mapas, aparece como "Kankun", **que en maya significa “olla de serpientes” o “nido de serpientes”, según constan las primeras actas del Fondo de Infraestructura Turística (INFRATUR) (antes de constituirse en lo que hoy conocemos como Fondo Nacional de Fomento al Turismo – FONATUR–).**

Quivera 2009-2

Luego de evaluar docenas de ubicaciones potenciales, a principios de 1969, el Banco de México recomendó la creación de cinco centros turísticos integrales: Ixtapa, Los Cabos, Loreto, Bahías de Huatulco y Cancún.

El fondo INFRATUR continuó laborando con intensidad en obras de infraestructura y de vivienda, tanto en el Proyecto Cancún en el territorio de Quintana Roo, como en el Proyecto Ixtapa–Zihuatanejo en el Estado de Guerrero. La inversión realizada en 1973 fue de 298 millones, correspondiendo 204 millones a Cancún y 94 millones a Ixtapa–Zihuatanejo. A principios de 1974 se empezaron a operar los primeros hoteles de esas zonas turísticas y a finales del año se terminaron los aeropuertos internacionales de acceso.

Para el caso de Cancún, existían una serie de desventajas –lejanía con los principales centros de población (1,820 km. de la ciudad de México, 380 km de Chetumal, 321 km de Mérida y 172 km de Valladolid); comunicaciones deficientes (carretera costera Chetumal–Puerto Juárez inconclusa; aeropuerto lejano); mano de obra escasa y no calificada, y capital local exíguo–, entre las razones para elegir Cancún, destacan (además de la belleza del entorno natural y su cercanía al esplendor de la cultura maya) la posibilidad de competir en la cuenca caribeña (que recibía en ese entonces un flujo anual de 4 millones de turistas); explotar las posibilidades de su rico litoral y fortalecer el desarrollo integral del Estado de Quintana Roo (INFRATUR, 1973).

El Territorio de Quintana Roo (aún no estado de la Federación) estaba unido al resto del país por la carretera Mérida–Valladolid–Puerto Juárez (construida apenas un sexenio antes); tenía cuatro perímetros libres con estatus de zona fronteriza: Cozumel, Isla Mujeres, Xcalak y Chetumal (ciudad que tuvo cierto auge comercial, debido a la importación y ser ciudad fronteriza con Belice), y ofrecía una actividad económica sumamente precaria. En estas circunstancias, la creación de Cancún, como centro turístico integral, se presentaba como el detonador económico de la región y como el cauce para reorientar los flujos migratorios.

Oficialmente el proyecto Cancún se autorizó en 1969, pero en la práctica inició en enero de 1970, cuando arribaron los primeros técnicos de INFRATUR. Los objetivos iniciales fueron abrir un camino de Puerto Juárez a la isla, diseñar el plan maestro de desarrollo y construir una aeropista provisional (ubicada en la zona urbana y haciendo coincidir la pista con una vialidad, que terminaría convirtiéndose en la actual avenida Kabah, frente al Parque Ecológico).

Las pautas básicas de este plan maestro fueron tres: 1) la construcción de una zona turística, sin áreas residenciales permanentes, bajo el concepto de corredor turístico (dada la característica del terreno), con instalaciones hoteleras, centros comerciales, campos de golf y marinas; 2) la construcción de una zona habitacional para los residentes permanentes. Es decir, una ciudad integral, en la parte norte de la reserva territorial, con áreas residenciales y comerciales, vialidades, edificios públicos, escuelas, hospitales y mercados; y 3) la construcción de un aeropuerto internacional, a un costado del tramo carretero Cancún–Tulum (en ese entonces en construcción), en el macizo continental, al sur de la isla.

Quivera 2009-2

El desarrollo de la Zona Hotelera se dividió a su vez en tres etapas. La primera abarcó toda el área de Bahía de Mujeres hasta Punta Cancún y el litoral abierto del Caribe hasta el límite interior de la Laguna Bojórquez; la segunda comprendía desde la laguna Bojórquez hasta Punta Nizuc, y la tercera de Punta Nizuc hacia el sur, hasta los límites de la reserva territorial. El diseño y trazo de la zona urbana respondió al concepto de "supermanzanas", que arquitectónicamente es conocido como "diagrama del plato roto". Manzanas de grandes dimensiones, separadas por grandes avenidas.

El primer trazo urbano en Cancún, se realizó en torno a la que habría de convertirse en la arteria principal de la ciudad, la avenida Tulum. Sobre el predio principal de esta zona, se ubicaría, posteriormente, el palacio municipal.

Las primeras obras de infraestructura de agua potable (abrir 16 pozos a 30 Km para contar con el vital líquido), de drenaje (perforar más de 100 Km de zanjas para conducir aguas residuales hasta plantas de tratamiento) y de electrificación (traer líneas de conducción desde Tizimín, Yucatán, a 150 Km. de distancia), no se compararon, en dificultad y envergadura, a la obra de ingeniería realizada en la Zona Hotelera. Aquí fue necesario consolidar 240 has de suelo (100 para el campo de golf, 60 para el lote 18 A y 60 para Ruinas El Rey), rellenar de manera directa 80 has (65 para ensanchar la isla y 15 para la carretera que se construyó para el aeropuerto), y dragar 372 mil m³ en los canales Sigfrido y Nichupté, a fin de equilibrar el intercambio de aguas entre el mar y las lagunas.

En 1974 empezaron a funcionar los primeros hoteles de Cancún (el Playa Blanca, el Bojórquez y el Cancún Caribe); se inauguró el aeropuerto internacional (con 2 mil 600 m de pista y capacidad para operar aviones de cabina ancha) y se fusionaron INFRATUR y FOGATUR para formar el Fondo Nacional del Fomento al Turismo (FONATUR). Es el mismo año en que el Territorio de Quintana Roo se convierte en estado de la federación, y el proyecto Cancún (perteneciente a la Delegación de Isla Mujeres) pasa a formar parte del municipio Benito Juárez.

Para 1976, Cancún se había consolidado como destino turístico: 18 mil habitantes, flujo migratorio estable, más de 5 mil empleos, mil 500 cuartos y más de 100 mil visitantes en la temporada de invierno 76-77.

El auge de urbanización de 1982 (con la construcción de 5 mil 700 cuartos de hotel, 70 mil habitantes, Cancún fue convertida en la ciudad más poblada de Quintana Roo), acarrea el desequilibrio ecológico del sistema lagunar, por lo que se tuvieron que tomar medidas correctivas, como la disminución de actividades turísticas sobre ella.

Entre 1983 y 1988, Cancún registró un despegue explosivo (más de 12 mil cuartos de hotel y 11 mil en proyecto) y una zona urbana con más de 200 mil habitantes, lo que se traducía en un mayor requerimiento de servicios básicos e infraestructura.

Quivera 2009-2

En 1989, Cancún se convirtió en la ciudad con mayor dinamismo de nuestro país. Contribuyó con uno de los más altos porcentajes de divisas turísticas que ingresan a México y participa en forma sustancial en el producto interno bruto de Quintana Roo. Actualmente, su población permanente asciende a más de 500 mil habitantes, convirtiéndose en el centro turístico más importante del país y es la ciudad más próspera de la península. Llegó a ser el primer destino turístico del Caribe, superando a Bahamas y Puerto Rico.

A finales de la década de los noventa, las expectativas hacia el futuro eran alentadoras. Al norte de la Zona Hotelera, en Puerto Cancún, se proyectó la construcción de una marina de lujo con hoteles de bajo impacto, que serviría de enlace con Isla Mujeres; y al suroeste, rumbo al aeropuerto, la construcción de más hoteles, campos de golf y un moderno hospital (ejemplo de ello, es el Hotel Moon Palace). Además, en los 131 Km. del corredor turístico Cancún-Tulum se programaron importantes desarrollos turísticos, que hoy en día no se han concretado.

Con la llegada del año 2000 y el nuevo siglo, Cancún se consolida como el centro turístico de playa más importante del país y el 6º a nivel mundial, por el número de visitantes anuales a nivel mundial (SECTUR, 2001).

A partir del año 2000, se observó un desbordante crecimiento urbano de la ciudad, **el cual se caracteriza por una “dualidad urbana”.** Por un lado, la zona hotelera con sus grandes complejos turísticos y desarrollos inmobiliarios. Y por el otro, la creación y propagación de un gran número de “nuevas colonias urbanas y suburbanas”, mejor conocidas como “Regiones” las cuales, en su mayoría, presentan características específicas de inseguridad, pobreza, desempleo, y, sobre todo, la falta de infraestructura y servicios públicos. En ese momento, se puede afirmar que el modelo urbano integral proyectado para Cancún desde un inicio, no considero y planifico el crecimiento de nuevas áreas y sus posibles afectaciones, lo cual desde nuestro punto de vista, es uno de los factores locales que cuestiona la competitividad turística de la ciudad.

Entre los factores externos que afectan la competitividad turística de Cancún, se encuentran los cambios en el mercado o alteraciones de la demanda, los motivos pueden ser variados, el ejemplo emblemático más reciente, fue el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 en las torres gemelas de Nueva York, E.E.U.U, lo cual impactó la afluencia de visitantes extranjeros hacia Cancún y por ende provocó la disminución de divisas por concepto de derramada económica-turística, la disminución de la inversión extranjera en la construcción de nuevos desarrollos hoteleros e inmobiliarios, lo que desaceleró el crecimiento urbano que venía mostrando la ciudad y por consecuencia se produjo la disminución en la generación de empleos locales. Esta situación se acentuó en **las “Regiones”, ubicadas en los suburbios de la ciudad**, cuyo equipamiento e integración al ámbito urbano, se ha postergado por las prioridades y presión que ejercen las actividades turísticas.

Quivera 2009-2

En el año 2005, la ciudad de Cancún alcanzó una población de 526 mil 701 habitantes lo que representó el 91.9% con respecto a la población total del municipio de Benito Juárez (572 mil 973 habitantes) para el mismo periodo (INEGI, 2005). En el año 2007, la oferta hotelera de Cancún se conforma por 29 mil 692 habitaciones distribuidas en 161 instalaciones de hospedaje, recibía a 2 millones, 431 mil 748 de turistas (INEGI, 2007).

Entre el año 2007 y el año 2008 y hasta la fecha, sobre la avenida Bonampak, en la zona centro de Cancún, se inicia la construcción de grandes desarrollos inmobiliarios caracterizados por edificios verticales, entre los principales, destacan los proyectos de **“Porto Cancún”, “Las Olas”, “Novo Cancún” y “Residencial Cancún”, que consisten en departamentos residenciales y oficinas para corporativos de lujo, los que están claramente destinados a segmentos de la población (tanto local como externa) con altos ingresos económicos. Estos proyectos vienen a dar un empuje al desarrollo urbano del centro de la ciudad, la cual en los últimos ocho años ha dejado de formar parte de los proyectos estratégicos de los gobiernos estatal y municipal, ya que todos se han centralizado en las zonas turística y hotelera.**

Un aspecto de atención prioritaria es el problema vial dado por el incremento del número de vehículos que generación caos y tráfico vehicular, provocando que en algunas zonas de la ciudad, ya no se pueda transitar ni acceder peatonalmente.

Asimismo en este periodo se incrementaron los asentamientos irregulares. Cancún por ser considerado todavía un polo de atracción turística que genera miles de empleos ha provocado un crecimiento poblacional extraordinario, lo cual trajo como consecuencia la aparición de los fraccionamientos irregulares especialmente en la zona norponiente de la ciudad. Los habitantes de estos asentamientos irregulares exigen al igual servicios públicos básicos, lo cual ante las limitantes financieras del municipio son imposibles de proporcionar. No se han implementando medidas que permitan ordenar y controlar este tipo de fenómenos socio-demográficos en la ciudad, ya que no hay acuerdos entre el cabildo municipal (principalmente por la orientación e ideología política de los regidores).

Con relación al vínculo con el FONATUR existe una serie de incongruencias administrativas y jurídicas tales como que no ha estado dando cumplimiento totalmente a la obligación que tiene de donar áreas de servicios y equipamientos a la ciudad, como cualquier otro desarrollador inmobiliario. Un ejemplo claro es que hasta este momento, esta detenido el proceso de donación por 35 mil m² para la construcción del nuevo centro urbano de Cancún, así como un parque ecológico de 120 has.

En síntesis quiero resaltar la importancia de llevar a cabo sinergias entre los diferentes actores tanto locales como foráneos con el propósito fundamental de instrumentar una política ambiental y de desarrollo urbano congruente y con miras a conservar el entorno para las próximas generaciones.

III.3. Caracterización del Modelo Urbano de Cancún, Quintana Roo.

De acuerdo con el recorrido anterior, es posible identificar, cinco períodos generales de crecimiento urbano de Cancún, en cada uno de ellos, se identifica un ciclo de auge–crisis: de 1969 a 1975; de 1976 a 1983; de 1984 a 1989; de 1990 a 2001; 2002 a la fecha. En algún momento de estos períodos de auge se previeron expectativas grises –la falta de vuelos regulares, la devaluación de 1982, algunos desastres naturales y más recientemente, el colapso del turismo norteamericano a raíz de los atentados del 11 de septiembre, así como la devaluación y crisis mundial del 2008 generada por instituciones crediticias de los Estados Unidos de Norteamérica–, no obstante que Cancún demostró su capacidad de recuperación en algunos casos, lo cierto es que se ha visto mermada, no solo la calidad de la infraestructura y equipamiento, sino más aún su competitividad turística.

Partiendo de que el modelo urbano de la ciudad turística de Cancún, es producto de cuarenta años de intervención pública y privada, se presenta hoy en día como un modelo urbano desarticulado, cuya dualidad urbana, expone la opulencia de la zona turística, frente **a la precariedad de las “regiones”**. **La dualidad urbana se aprecia como resultado de la inoperancia de los mecanismos de intervención y planeación urbana**, los cuales fueron solo considerados en función de las necesidades del sector turístico, el cual se ha consolidado como rector del proceso de urbanización de toda la entidad.

La base del proceso de urbanización turística en Quintana Roo y en Cancún, ha sido históricamente el consumo de espacios naturales y paisaje, lo cual ha conformado un sistema lineal de ciudades costeras, ubicadas en la franja litoral, estas ciudades concentran el 74% de la población de la entidad, su emplazamiento a lo largo de la línea de costa, contrasta con la existencia de numerosas localidades dispersas con características rural–urbanas y rurales acentuadas. No obstante que la importancia de Cancún estriba en el número de visitantes que recibe cada año y en la derrama económica que aporta a la economía estatal y nacional, su vertiginoso crecimiento turístico, no se corresponde con la construcción y mejora de la infraestructura urbana (Campos et al, 2007:7).

Las consecuencias del crecimiento urbano desordenado y anárquico de Cancún, se aprecian en la proliferación y alto flujo de vehículos en la zona hotelera, en el deterioro ambiental, así como la falta de infraestructura y abastecimiento de servicios públicos, lo cual no permite que la ciudad tenga una movilidad óptima, estos aspectos, evidencian que el modelo urbano se encuentra en crisis, e incluso nos atrevemos a decir, en declive, lo que limita cada vez más, el desarrollo urbano integral en beneficio de sus habitantes.

El caso de Cancún es particularmente sintomático, ya que prolifera la tendencia a desarrollar el diseño urbano que privilegia al automóvil sobre el peatón, esta tendencia, propia de las ciudades del centro del país, se observa en la falta de semáforos, islas y cebras para los cruces de peatones; el diseño de grandes ejes como las avenidas López Portillo y Tulum, **son muy peligrosas para los peatones, los programas viales de “Uno a Uno”, están dirigidos a organizar la circulación de vehículos, pero olvidan a los peatones**. Lo anterior significa que en Cancún se reproducen pautas urbanas que no le corresponden en su condición de ciudad costera. El modelo urbano de Cancún trae consecuencias negativas,

Quivera 2009-2

principalmente para la equidad social, el congestionamiento de las calles, genera que el uso de éstas sea inequitativo para quienes caminan, quien más las utiliza son los automovilistas, reduciendo la movilidad del resto de los ciudadanos. El acceso desigual al espacio y al tiempo se refleja en el acceso desigual a los recursos necesarios para construir y mantener las calles, a los combustibles fósiles para impulsar los vehículos, a la atmósfera que recibe las emisiones de gases contaminantes, a la salud pública que sufre por accidentes y contaminación, o el suelo que cede su lugar a la suburbanización, lo cual se evita la recarga de los mantos freáticos.

En el modelo urbano de Cancún se observa una ciudad cada vez más polarizada socialmente en cuanto al acceso a la vivienda, se pone de manifiesto, una segregación residencial cada vez más marcada, característica del capitalismo subdesarrollado contemporáneo, donde afloran grandes diferencias en cuanto al tipo de alojamiento, infraestructura y servicios públicos disponibles, mismos que están cada vez más en estrecha relación con el nivel de ingreso de la población.

Un primer ejercicio de la caracterización del actual modelo urbano de la ciudad de Cancún, resaltan las siguientes directrices:

- La situación actual de la ciudad de Cancún se deriva de una dinámica de crecimiento urbano desordenado, motivada por su elevada atracción migratoria, lo cual se muestra a través del crecimiento absoluto de la población a lo largo de diferentes décadas (ver Tabla no. 2).

Tabla no. 2: Crecimiento poblacional de Cancún, 1976–2005

Año	Población	% Periodo	% Año base
1976	18,000	s/d	s/d
1982	70,000	388.88	388.88
1988	200,000	285.7	1,111.1
2000	419,000	209.5	2,327.7
2004	509,000	121.4	2,827.7
2005	526,701	104.2	3,111.5

Fuente: Instituto de Planeación de Desarrollo Urbano (IMPLAN), Municipio de Benito Juárez, 2008

- El constante incremento de la oferta hotelera incide directamente en el crecimiento de la zona urbana.
- El acelerado crecimiento de poblacional de la ciudad de Cancún se refleja en la necesidad de cada vez mayores y mejores servicios públicos entre los que se encuentra

la infraestructura vial. De acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008, las vialidades de la ciudad de Cancún superan los 1,000 kms.; circulando por ellas un poco más de 110 mil vehículos, que se incrementan significativamente en las temporadas de alta afluencia de turismo nacional.

- Las vías de comunicación se consideran como un elemento necesario del desarrollo de la ciudad, toda vez que ellos permiten dar accesibilidad al turismo, al comercio y en general a la movilidad urbana. En este sentido, cabe precisar que no hay estudios sobre la estructura vial para la movilidad urbana de Cancún.
- El proceso de urbanización tiene profundas implicaciones en el desarrollo económico y social de la ciudad.
- La ciudad concentra el 98% de la población, los comercios y la industria del municipio de Benito Juárez.
- La diversificación económica en el ámbito regional ha convertido a la ciudad de Cancún en el centro logístico de la Riviera Maya, Cozumel e Isla Mujeres. Mientras que se potencia el papel de Mahaual, ubicado en Chetumal, como el corazón y principal centro de atracción turística de la Riviera Maya. Es decir que la otrora importancia de Cancún como centro de atracción turística, se está convirtiendo en centro de negocios turísticos.
- No obstante que los retos fundamentales de todo ordenamiento territorial son: el crecimiento ordenado de las ciudades, la preservación de su sustentabilidad y la congruencia de los instrumentos de desarrollo urbano. Cancún no ha logrado conjuntar y equilibrar estos principios.
- Es necesaria una revisión histórica de los mecanismos de planeación en cuanto al control y administración del actual desarrollo urbano de Cancún.
- No hay evidencia de actualización de los instrumentos de planeación urbana a partir de un diagnóstico sobre la instrumentación de los existentes, como lo es el Plan Director de Desarrollo Urbano.
- No existe un instrumento auxiliar de planeación, para que las autoridades municipales de Cancún tomen decisiones y apliquen directrices para un crecimiento urbano ordenado.

Conclusiones Preliminares

A manera de conclusión preliminar, podemos decir, que la planeación y por ende el **Plan Estratégico Cancún 2030**”, si bien consideran las acciones y actividades que se tienen

que realizar para lograr los objetivos planteados, su ejecución solo estaría garantizada por la consecución de los intereses y participación de todos los actores involucrados. Este plan deberá ser aplicado en un contexto o modelo urbano de gran complejidad, el cual acusa serios problemas urbanos y ambientales: deficiente sistema de drenaje, insuficientes plantas tratadoras de aguas residuales, relleno de áreas inundadas, especulación inmobiliaria que toma los manglares como áreas de expansión de un suelo cada vez más caro, contaminación de cuerpos de agua y mantos freáticos, así como afectaciones en las líneas de playa y destrucción de ecosistemas naturales. El deterioro ambiental se atribuye al incontrolable y no planificado desarrollo turístico y urbano, el cual ha rebasado los umbrales críticos de los recursos naturales y ha producido un elevado costo ambiental, lo que exige replantear los esquemas de diseño y ordenamiento urbanístico y territorial.

No obstante que teóricamente, el plan propuesto para 2030, cuenta con la participación de los distintos sectores de la sociedad, universidades, asociaciones de profesionistas, organizaciones empresariales y asociaciones civiles. Se pretende ejecutar sobre un modelo urbano que evidencia históricamente la ausencia de mecanismos de planeación y ordenamiento urbano, lo que parece apuntar hacia el declive del modelo urbano de Cancún, el cual se expresa en la deficiencia, la falta de infraestructura y servicios públicos, la inoperatividad de equipamientos turísticos, la escasa realización de proyectos estratégicos que renueven la imagen urbana, ausencia de opciones recreativas, especulación del mercado inmobiliario en áreas de reserva territorial, pero sobre todo, incapacidad para regular los asentamientos suburbanos y la afectación de los ecosistemas naturales.

El desorden urbano de Cancún y el deterioro ambiental que este a su vez genera, requiere de una mayor intervención estatal y privada para equilibrar las actividades económicas turísticas, ello con la finalidad de revertir el efecto de la pérdida de sus ventajas comparativas con respecto nuevos destinos turísticos de la propia entidad y del país y mantener su posicionamiento competitivo en el mercado turístico nacional e internacional.

No obstante, la problemática urbano-ambiental descrita, la Asociación Internacional de Urbanistas otorgó a la ciudad de Cancún, el “Premio a la Excelencia 2008 en Planeación Urbana”. **Tal reconocimiento fue anunciado el pasado 23 de septiembre del año 2008,** durante la celebración del Congreso Mundial de Planeación, en la ciudad de Dalian, China. Cancún se pone en el mapa mundial como la segunda urbe americana en recibir este **galardón, obtenido gracias al “Plan Estratégico Cancún 2030”, proyecto presentado por el** arquitecto Eduardo Ortiz Jasso, director del Instituto de Planeación de Desarrollo Urbano (IMPLAN) del municipio de Benito Juárez. Dicho reconocimiento, fue entregado el 8 de noviembre de 2008, durante la celebración del Día Mundial del Urbanismo en España. El jurado internacional decidió otorgar este reconocimiento, debido a su calidad y claridad, ya que es un instrumento que permitirá a la ciudad consolidarse como una verdadera urbe y fortalecerse como destino turístico, volviéndose sede de convenciones, expos, ferias, festivales y exhibiciones internacionales. (Excelsior, 2008).

Este plan también permitiría que Cancún se convierta en una zona consolidada del conocimiento, al ser nicho de universidades y centros de investigación. Adicionalmente, el plan identifica de manera clara las acciones para lograr esta transformación: en materia ambiental destaca la protección de la zona de pozos de donde se abastece de agua. Además plantea un importante proyecto de parques lineales que permitirá incrementar el número de

metros cuadrados de áreas verdes por habitante e integra las actividades recreativas al sistema lagunar. Destaca el plan de movilidad que incluye los espacios deportivos de recreación y de equipamiento con una estructura vial y de ciclovías, así como la modernización y el ordenamiento del sistema de transporte que cuenta con carriles exclusivos. Considera además la revitalización del centro de Cancún y su integración con el malecón, el cual se convertirá en el espacio de recreación de cancenenses y visitantes.

De acuerdo al IMPLAN del Municipio de Benito Juárez (2008), el “Plan Estratégico Cancún 2030”, tiene como objetivo, integrar como parques lineales los espacios recreativos y deportivo sin construcción, en las principales avenidas de Cancún que cuenten con una amplitud suficiente para albergar equipamiento que permita atender requerimientos de la población, lo beneficios de orientan hacia el incremento de áreas verdes en un 45%. Se proponen doscientos hectáreas de espacios verdes para uso de la integración familiar. Se mejorará la calidad, el confort e imagen urbana de las avenidas y principales zonas de Cancún. Se atenderán las necesidades de 800 mil habitantes de acuerdo al estándar internacional de 12 m² de áreas verdes / habitantes. Para tal efecto se contemplan once proyectos estratégicos. Los proyectos estratégicos de este plan son Sistema de parques urbanos, Protección de zonas de extracción y captación de agua potable, Plan Director de Puerto Morelos, Programa parcial corredor Cancún–Aeropuerto, Plan de movilidad, Reordenamiento de la zona hotelera, Programa de revitalización del centro de la ciudad de Cancún, Programa de regulación y ordenamiento de asentamientos humanos no regulares, Mejoramiento de la Imagen Urbana de Puerto Juárez, Centro de Planeación líder a nivel regional y acuerdo Nichupté (IMPLAN, BJ, 2008).

Bibliografía

- Campos, B.; Castillo, L.; Velázquez, D. (2007): Urbanización y turismo. Editorial UQROO, Chetumal, Quintana Roo.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2008): DECRETO por el que se declara Área Natural Protegida, con la categoría de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Manglares de Nichupté, localizada en el Municipio de Benito Juárez, en el Estado de Quintana Roo. Presidencia de la República, 26 de Febrero de 2008. México, D.F.
- **Excelsior (2008): Nota periodística “Recibe Cancún reconocimiento internacional por su desarrollo urbano”, Publicado el 23 de Diciembre de 2008, Cancún, Quintana Roo.**
- Fondo de Infraestructura Turística (INFRATUR) (1973): Informe Anual de 1973. Banco de México, México, D.F.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez (H.A.M.B.J.) (2005): Plan Municipal de Desarrollo 2005–2008, Cancún, Quintana Roo, México.

Quivera 2009-2

- H. Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez (H.A.M.B.J.) (2008): Plan Municipal de Desarrollo 2008–2011, Cancún, Quintana Roo, México.
- Instituto de Planeación de Desarrollo Urbano (**IMPLAN, BJ**) (2008): “**Plan Estratégico Cancún 2030**”, IMPLAN, Cancún, Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) (2000): XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, México, D.F.
- ———(2005): Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI, México, D.F.
- ——— (2007): Anuario Estadístico del Estado de Quintana Roo 2007, INEGI, Quintana Roo.
- Secretaría de Turismo (SECTUR) (2001): Informe Anual de Actividades. SECTUR, Gobierno Federal, México, D.F.

Consultas en Internet

- www.cancun.info (2009/20Jul)
- www.mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/estados/qroo/imgs23/cancun.pdf ((2009/20Julio

